

جامعة القاهرة
كلية الاقتصاد و العلوم السياسية
قسم الادارة العامة

المواطنة الفعالة كمدخل لتحسين الأداء في الجهاز الحكومي: مع التطبيق على الحالة المصرية

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات لحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة

العامة

إعداد

الطالبة/ دينا محمد حسن وفا

إشراف

أ.د. / خليل توفيق درويش

أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة

بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية

د. / ممدوح إسماعيل

مدرس الإدارة العامة

بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية

٢٠١٠

المقدمة:

تؤكد الإدارة العامة الجديدة على النظرة للمواطن كزبون يجب إرضاءه، وعلى الإصلاح كمحاولة لإيجاد حكومة تعمل على أعلى مستوى وبأقل التكاليف، مما يؤدي في النهاية إلى إشباع إحتياجات المواطن، أو على الأحرى العميل. كما تركز إعادة إختراع الحكومة لأسبورن و جايبيلر على كيفية إرضاء العميل، حيث تقوم بتقييم إحتياجات العميل، والإستجابة السريعة لإحتياجاته من خلال اللامركزية، التعهيد الخارجى، وتمكين المسؤولين، و بذلك يؤدون العمل كمالك لأعمال خاصة وتصبح الحكومة موجهة لخدمة العميل¹.

هذا، بينما هم قلة من يأخذون بعين الإعتبار أنه مهما أعيد تنظيم المهام والإجراءات أو تغيرت القوانين، لن يؤثر ذلك بالدرجة المرجوة، حتى يتكيف المواطن ويتقبل القيام بدوره كمالك، ويشترك فى الحياة العامة بالمساهمة بأفكار للنهوض بالمنظمة والإهتمام بالنتائج الحالية والمستقبلية. فقد اتخذت الإدارة العامة فى سنواتها الأولى طريقاً أرحب للمتطلبات الأساسية لزيادة الكفاءة، على نحو أكثر مما هو سائد الآن. ورأت بعض المفاهيم فى أدبيات الإدارة العامة فى ذلك الوقت أن إزدياد الكفاءة والفعالية يعتمد على مشاركة المواطن الفعالة واعتباره مالكاً وليس عميلاً.

وفى هذا السياق إبتكر وليام آلين فى مكتب نيويورك Bureau of Municipal Research مفهوم المواطنة الفعالة حيث يمتلك المواطنون حكومتهم، وواجبهم كمالك الانشغال بشئونها. وهكذا يقدم مفهوم المواطنة الفعالة بديلاً لمفهوم إجازة المواطن كعميل الذى يعد أساس إعادة إختراع الحكومة لأسبورن و جايبيلر 1992 و المراجعات القومية للأداء لآل جور، وأيضاً أساس الإدارة العامة الجديدة.

وكان من أوائل الناقدين لنموذج العميل، والمؤيدين لفكرة المواطن المالك، وهم قلة، جورج فردركسن، فهو يجادل بأن المواطنين ليسوا عملاء للحكومة ولكنهم يمثلون المالك الذين ينتخبوا الزعماء ليمثلوا مصالحهم. يضع نموذج العميل المواطنين فى موقف المتلقين حيث

¹- David Osborne & Ted Gaebler. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**; 1992.

الإطار العام للدراسة

يعبرون بالرضاء أو عدم الرضاء عن الخدمات المقدمة اليهم راجين الاهتمام، إذا اعترض عليها عدد كافٍ منهم. أما المواطن المالك فله حق المشاركة وله صوت قوى يؤدي دور فعال فى تقرير جدول أعمال الحكومة.

إن تلقى المواطن للخدمات يجعل منه عميلا بينما يجب ملاحظة أن دوره كمواطن أكبر وأقوى من كونه مجرد عميل. فالمواطنون لهم حقوق وسبل للتصرف ليست متاحة دائما أمام العميل. والحكومة فى خدمة الشعب، وهى تؤدى مهام جوهرية من أجل تطور ورفاهية المواطن. فى ذات الوقت تحصل الحكومة الضرائب من الشعب، وهى مسئولة أمامهم عن حسن إستخدام الأموال المعهودة اليها¹.

ولكن القليل من موظفى الحكومة يستخدمون كلمة الزبون أو العميل ولأن العديد من المصالح الحكومية لا تحصل على مواردها مباشرة من عملائها فهى لا تراهم أو تعرفهم ولا يخطر لها ان يكون لهم صفة المالك. تشير الأدبيات الى سيادة المستفيد، حيث يستطيع المواطن المستفيد أن يحاسب الإدارة. الإدارة تقدم سلعة والعميل يسألها. المسائلة هى صوت حقوق المواطن فى مواجهة تعسف السلطة و الوسيلة لتحقيق رفايته وتمكينه من محاسبة القائمين على السلطة نيابة عنه.

وتسعى المداخل الحديثة والضغوط العالمية نحو ايجاد حكومة فعالة، والانتقال من جهاز إدارى تقليدى يتسم بترهله وكبر حجمه وضعف فاعليته وقدرته على الانجاز، الى جهاز إدارى صغير الحجم ولكنه فى الوقت نفسه قادر على تنفيذ مهامه المعدلة بكفاءة وفعالية، وهذا يتطلب دورا جديدا للحكومة فتصبح حكومة يملكها المجتمع، لها رسالة، تسعى لإرضاء المواطن وإشباع إحتياجاته، حكومة تهتم بالسوق وتنتج نحو مفاهيم المشاركة وتمكين المواطنين أكثر من مسائلة الحكومة. وهكذا يسير الاتجاه العالمى و يجب على النظم فى دول العالم الثالث ايضا مواكبته. وفى مصرفان السير فى الاتجاه العالمى لا يأتى فقط من الضغوط الخارجية بل ان هناك مجموعة من العوامل الداخلية تدفع فى هذا الطريق مثل التضخم الكبير فى الأجهزة الحكومية، وشكوى المواطن من أداء الخدمة المدنية ومعاناته فى الحصول على طلباته والأعباء المتقنة على الميزانية العامة.

وعلى الحكومة إذا أرادت الإصلاح ان تتم إدارة شئون الإدارة العامة وفق أسلوب منضبط يهدف إلى تنفيذ كفاء وفعال للسياسات العامة، وتكون غايته رضاء المواطنين، وتكون أهم آلياته

¹ - Hindy Lauer Schachter, **Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizens as Owners in Making a Better Government** New York: State University of New York Press, 1997.

الإطار العام للدراسة

المسائلة العامة النشطة، وهذا يستلزم إطار إجتماعى إيجابى. وتحتاج النظم فى دول العالم الثالث إلى مزيد من التطوير نحو الديمقراطية، ومن شأن ذلك خلق الوعى بالمشاركة وتحقيق المسائلة، فهى مطلب جوهرى لتحقيق الكفاءة، حيث إن وضع الادارة العامة تحت المسائلة يدفعها للاهتمام بجودة ما تقدمه من خدمات، وهذا يستلزم إزدياد وعيها باحتياجات المتعاملين معها، وإتباع السبل العلمية فى إدارتها للخدمات بما يحقق الإشباع الكامل لهذه الاحتياجات. أولاً: المشكلة البحثية:

المواطن كعميل هو متلقى للخدمة، قد يعبر عن رأيه بالرضاء أو عدم الرضاء، وهو يهتم فقط بالخدمة النهائية المقدمة إليه، وهو أيضا قد يبحث عن البديل فى حالة عدم توفر الخدمة وبالجودة المتوقعة. هذا، مع الأخذ فى الاعتبار، أن المواطن قد يصبح مستهلك فقط، فى حالة المنظمات العامة السيادية والأحتكارية. أما المواطن المالك فهو مشارك للحكومة فى الإختيارات، فى وضع السياسات، وله حق المسائلة، وهو كمالك له إرتباط وثيق بالمؤسسة، فهو يهتم بالكفاءة والفعالية الحالية والمستقبلية أيضاً. أما عن الوصول الى حالة المواطن المالك الذى يتمتع بكامل حقوق المواطنة فيجب إتاحة المعلومات بطريقة مبسطة، كما يجب إتاحة سبل المشاركة، وأيضا يجب على المواطن ممارسة واجباته تجاه مؤسسته لذلك ستبحث الدراسة مدى إسهام المشاركة الفعالة للمواطن فى رفع مستوى الكفاءة والفعالية، وكيفية تمكين المواطن و تغيير دوره من مستهلك أو عميل الى مالك.

ولذلك يمكن تلخيص المشكلة البحثية التى تدور حولها الدراسة فى التساؤل التالى:

ما هى أهم تأثيرات دور المواطن كمالك فى تحسين الأداء فى الجهاز الإدارى الحكومى، لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة والفعالية والإستجابة.

وكما سبقت الإشارة فإن السير فى الاتجاه العالمى لا يأتى فقط من الضغوط الخارجية بل أن هناك مجموعة من العوامل الداخلية فى مصر تدفع فى هذا الطريق، يتمثل أهمها على سبيل المثال فيما يلى:

- التضخم الكبير فى الاجهزة الحكومية، فقبل ١٩٥٢ كان حجم الجهاز الادارى لا يتجاوز نحو ٢٠٠ الف شخص، و فى عام ١٩٩٦ يقارب المليون، وأما الآن فيصل حجم الجهاز الإدارى إلى نحو ٥,٧ مليون موظف وعامل.
- تعدد وتنوع المنظمات العامة، بحيث اصبح الجهاز الادارى المصرى يضم العديد من الادارات وبمسميات مختلفة.
- شكوى المواطن من أداء الخدمة المدنية ومعاناته فى الحصول على طلباته ومن التعامل مع الادارة.

الإطار العام للدراسة

- أعباء مثقلة على الميزانية العامة^١.

ثانياً: أهمية الدراسة وأهدافها:

هناك العديد من الدراسات حول الإدارة العامة الجديدة وأثرها على إرضاء المواطن كعميل، والهدف هنا هو دراسة تأثير دور المواطن كمالك على الإدارة العامة. فهي محاولة لربط تمكين المواطن من تحمل دور أكثر فعالية في تحسين الكفاءة والفعالية. و لكي يقوم بدوره الفعال يجب إطلاع المواطن على معلومات عن الاداء، حتى يتمكن من محاسبة الجهاز الإدارى. فبدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة إصلاح لن تحقق سوى نجاح جزئى.

فستهدف الدراسة عرض تطورات الأدبيات الحديثة فى الإدارة العامة من حيث إشارتها الى المواطن كعميل أو كمالك، و الفارق الجوهرى بين التوصيفين من أهمها القدرة على المسائلة. يضع نموذج العميل المواطنين فى موقف المتلقين حيث يعبرون بالرضاء أو عدم الرضاء بالخدمات المقدمة اليهم، أملين فى لفت الانتباه الحكومى اليهم لا سيما إذا إعترض عليها عدد كافي منهم. أما المواطن المالك فله حق المشاركة و له صوت قوى يؤدى دور فعال فى تقرير جدول أعمال الحكومة.

وفى هذا المقترح تود الباحثة أن تسبر أغوار التطور فى أدبيات الادارة العامة من حيث إشاراتها الى المواطن كمستهلك، كعميل أو كمالك. سوف يكون البحث وصفى وتحليلى فى طبيعته يبحث أهمية تغير مفهوم المواطن وأن يمارس حقه فى المواطنة الفعالة وتأثيرها على كفاءة وفعالية الحكومة، وسوف يطبق على الحالة المصرية. وسوف تقوم الباحثة بعقد مقارنة بين الأدبيات التى تشير الى المواطن كعميل فى الادارة العامة الجديدة و تلك التى تشير اليه كمالك. كما سيتم رصد الحالة المصرية للتعرف على تطورات المواطن الصرى و سبل تمكينه.

ففى مصر تمت عمليات إصلاح للحكومة، إن جاز التعبير، تمثلت فى التأميم، والإصلاح الزراعى، وإنشاء القطاع العام فى ظل حكومة قوية، ثم أفسح مجال أكبر للقطاع الخاص مع تقليص الدور الإقتصادى للحكومة، والأن هناك محاولة لتقليص قوة الحكومة الإقتصادية فى شكل تعدد الأحزاب والنقابات وتشجيع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وعلى الوجه الآخر هناك أيضا المواطن الذى يريد فقط كسب قوته اليومى، وليس عنده الأهتمام الكافى أو الدراية التى تمكنه من المشاركة أو المسائلة. ولكنه، مع التطور والعولمة أصبح المواطن لديه توقعات أكبر، وأصبح يطالب بالتحكم والدراية بالمناخ من حوله.

^١ - د. أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ص ٢١

ثالثاً: مراجعة الأدبيات:

من واقع المراجعة الأولية للأدبيات يمكن تقسيمها الى اتجاهين: الإتجاه الأول، الإدارة العامة الجديدة و التركيز على إرضاء المواطن كعميل، والإتجاه الثانى، يشير الى المواطن كمالك ويميز بين حقوقه وواجباته كمالك عن تلك لو كان عميلاً.

الاتجاه الاول

الإدارة العامة الجديدة والتركيز على إرضاء المواطن كعميل

١ - J.P.Olsen :

و "حالة السوبرماركت" التي تفترض أن دور الحكومة و الدولة هو تقديم الخدمة مع التركيز على الكفاءة و جودة النوعية، و يرى المواطن كمستهلك أو كعميل^١. فالإدارة العامة الجديدة تتسم بالآتى:

١- إستخدام صريح لأسلوب السوق فى الإدارة العامة.

٢- تنظيم مكثف ولا مركزية فى إدارة وتقديم الخدمات.

٣- تأكيد دائم على الحاجة لتحسين جودة الخدمات.

٤- تأكيد دائم مماثل على رضا العميل.

هذه العوامل، خاصة تلك التي تؤكد على الجودة و رضا العميل موجودة فى معظم معالجات الإدارة العامة الجديدة من بارزلاى الى البنك الدولى ، وهى تعد أساس إعادة إختراع الحكومة لأسبورن و جايبيلر 1992 .

٢ - Barzelay:

يرى أن أهم التحديات للنموذج البيروقراطى، هو فكرة أن المؤسسات الحكومية يجب أن تعمل بهدف إرضاء العميل. وتستخدم الإدارة مفهوم إرضاء العميل لتقديم خدمة ذات كفاءة وفعالية تستجيب لأحتياجات العميل. فالتفكير بمنطق العميل يساعد على توليد حلول بديلة . وأن السائد الآن فى الفكر الإدارى هى إتجاهات مثل خدمة العملاء ، تفويض الصف الأول من المرؤوسين لحل المشاكل، وإدخال آليات السوق المنتقاة إلى الجهاز الحكومى^٢.

٣ - David Osborne and Ted Gaebler

¹ - Johan.P.Olsen, *Administrative Reform and theories of Organization*, in C Campbell and Guy Peters *Organizing Government Governing Organization*,. University of Pittsburgh, 1988, pp.233-254.

²- Michael Barzelay and Babak Armajani, **Breaking Through Bureaucracy**, California: The University of California Press, 1992.

الإطار العام للدراسة

وضع العميل مكان السائق لتحديد الهدف و طرق الوصول اليه و يتم ذلك عندما تتوفر لهم الحرية فى إختيار الخدمات الحكومية. ميزة هذه النظم المسيرة بالعمل أنها تحقق نتائج هامة مثل:

- ١- الإبتكار و التطوير.
- ٢- خفض التكاليف و مزيد من العدالة و المساواة.
- ٣- ترغم مقدمى الخدمة على تقديم الإهتمام للعميل.
- ٤- تحسن الخدمات من الإختيار السياسى.
- ٥- توسع مجال الإختيار.
- ٦- النظر للعميل كصديق لا تحجب عنه الحقائق^١.

٤- Hood

كثيرا ما كانت الأساليب التقليدية للادارة العامة فى تعاملها مع المواطنين محل نقد، خاصة من العملاء، غير راضين عن مستوى الخدمة المقدمة اليهم. هذا بالاضافة الى انتشار تغيرات فى المناخ البيروقراطى التى تشمل عولمة السوق وتأثيرها على الكفاءة والانتاجية، وأصبحت القدرة على التعامل والتفاعل المباشر مع المواطنين بطرق جديدة هى من أهم المهارات المطلوبة فى مستويات الخدمة العامة^٢.

الاتجاه الثانى

تلك الدراسات التى تشير الى المواطن كمالك و تميز بين حقوقه وواجباته كمالك عن تلك لو كان عميلا - مثل:

١- Joseph Jabbra and Op Dwivedi :

أن العقد الاجتماعى بين الحكومة والمواطنين قائم على أن للطرف الأول حق السلطة والطاعة على الطرف الثانى، طالما يرفع مصالحه. أما فى حالة تقديم المسئولين مصالحهم الشخصية على مصالح المواطنين، أو فى حالة إساءة تفسير مصالح المواطنين، يصبح الأخيرون فى حل من العقد، ويمكنهم سحب تأييدهم للحكومة والبحث عن مسئولين آخرين لتنفيذ رغباتهم، وتمثيل مصالحهم. أى أن الحكومة تمثل وترعى مصالح المواطنين وهى مسؤولة أمامهم، ولكل طرف من طرفى العقد مسؤوليات وواجبات، و جميع الأفعال تبرر وتحاسب أمام الرأى العام^٣.

٢- Christopher Pollitt :

^١- Osborne & Gaebler Op. Cit.

^٢- Christopher Hood and Martin Lodge, Symposium Introduction: Competency and Higher Civil Servants, **Public Administration** Vol.. 83, No. 4, 2005, p p. 779-787.

^٣- Jabbra, Joseph & Op Dwivedi, Public Service Accountability: A Comparative Perspective, USA: Kumarian Press, 1989.

هناك فارق كبير بين مفهوم المواطن والعميل، فالمواطن او المواطنة هي مزيج من الحقوق والواجبات داخل الفرد الواحد في بنية الدولة، تحت لواء القانون وسلسلة من اللوائح والقوانين. ويفترض وجود الدولة لحماية المواطنين وتعزيز المصلحة العامة. أما العميل فهو مزيج من الاحتياجات داخل الفرد وسط سوق للعرض والطلب للسلع والخدمات وبين سلسلة من الاحتياجات خاضعة لاستعداد الشراء. فمن هنا المواطن هو جزء من العقد الاجتماعى بينما العميل هو جزء من عقد تجارى. والعميل هو مجرد جزء لا أكثر من المواطن. وهناك اتجاه فى الادارة العامة الجديدة لقلب هذا الهرم¹.

٣- George Frederickson :

وهو يمثل تجربة الحكومة التي تركز على المواطن، الإهتمام بالمشاركة، مع ملاحظة أنه ليس كل مواطن قادر على التعبير والدفاع عن إحتياجاته. ومشاركة وتمكين المواطن الذى يؤيده فريدركسون وشاشتر يدعم فكرة أن الإصلاح أيضا يتطلب إعادة إختراع أنفسنا كمواطنين نشطين من خلال التعليم و تبادل المعلومات. فليس المواطنون زبائن الحكومة ولكن هم مالكوها، الذين إنتخبوا القادة ليمثلوا مصالحهم،الذين يقومون بدور فعال نشط يقرر ما يكون عليه جدول أعمال الحكومة، بينما الزبون هو متلقى فقط للخدمة².

٤- و يعرف Gerald Smith and Carole Huntsman :

علاقة المواطن بالحكومة بنموذج القيمة value model، حيث يكون الفريقان فعالين و يركزان على هدف واحد. فالمواطن هو صاحب المصلحة، و الحكومة تمثل مجلس الأمناء، وإدارى للمشروع الذى يقدم القيمة للمواطن المستثمر. ومن هنا ينظر المواطن إلى الحكومة ليس كإدارة كفاء فقط، و لكن على إنها قائمة على رعاية مصالحه³.

٥- و يضيف Hindy Lauer Schachter :

أن قليل من أخذوا فى الاعتبار فكرة أنه مهما أعيد هيكلة الحكومة أو القوانين، فهذا لن يرفع من الكفاءة أو الفعالية حتى يتقبل المواطنون دورهم كملاك. فبدون مشاركة المواطنين فإن أية محاولة إصلاح لن تحقق سوى نجاحا جزئيا. ولكن المواطن غير متمكن من محاسبة النظام

¹- Christopher Pollitt and Bouckaert Geert , **Quality Improvement in European Public Sevices**, London: SAGE Publications, 1995, p.6.

²- George Frederickson,, **The Spirit of Public Administration**, San Francisco: Jossey-Bass1997.

³- Gerald Smith and Carole Huntsman "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government relationship: A Value Centered Perspective" **Public Administration Review** Vol. 57 No. 4 July/ August 1997.

الإطار العام للدراسة

الإدارى و توجيهه، فالنظام فى حاجة ماسة الى تمكين المواطن. فالحكومة لا يمكن أن تتقدم بدون المواطن الفعال الذى يتحلى بإهتمام وقلق مالك المؤسسة. وحتى يتسنى ذلك للمواطن يجب توفير المعلومات بصورة قابلة للاستخدام¹.

٦- و Annie Hondegheem:

ترى أيضاً أن المواطن ليس مجرد زبون للحكومة يتوقع مزيد من التشجيع على الإستهلاك، بل له حقوق، والإدارة العامة أكثر تعقيداً من القطاع الخاص. و هناك ثلاث نماذج لمشاركة وتمكين المواطن:

- المواطن كناخب وخاضع للقانون فى ظل ديموقراطية ممثلة (ينتخبون ممثلهم، ولاء البيروقراطيون للحكومة، المواطن له بعض الحقوق و لكنه أيضاً خاضع للقانون). فالمواطن هو هدف السياسات، وقد يسأل رأيه أحياناً ولكن الأحزاب السياسية والهيئات التابعة لها، تتولى وضع المهام على أجندة الحكومة.

- المواطن كعميل: الإنتخابات تقوم فى غالب الأحيان على الشعارات . وتبقى رغبات المواطنين غامضة . السياسيون يعملون على زيادة عدد الأصوات، والمؤسسات الحكومية تعمل على زيادة ميزانيتها. المشاكل تحل بعيدا عن مركز العمليات، والمواطن كعميل له الحق فى عائد كافي وفعال مقابل إستثماراته.

- المواطن الفعال الحكومة تؤهله و توفر له أساليب التمكين حيث يشارك فى وضع السياسات. فالمواطن هو ناخب وخاضع للقوانين، دافع للضرائب وعميل، خصم وشريك للحكومة، ولذلك فالمواطن لا يزال فى حالة عدم الرضاء. هذه الحالة نتيجة تعدد القوانين التى يتوه فيها حتى المتخصصين، تهميش بعض قطاعات المجتمع، عدم وجود تفسير واضح لعلاقة التكلفة بالجودة فى المؤسسات الحكومية، العديد من القرارات المؤثرة تظل حكر على الإجراءات، ونادرا ما يتمكن من أن يكون خصم حقيقى أو شريك للحكومة. لذلك حتى نصل الى أى نجاح فى تطوير وتجديد الحكومة يجب أن تخضع ثقافة المجتمع والعلاقة بين الحكومة والمواطن الى تغيير شامل².

٧- كما يقول Cheryl King :

إن الحكومة فى حاجة إلى تغيير دورها من تعريف المشكلة وخلق الحلول إلى إتباع تعاريف المجتمع والإحاطة بحلولة. وذلك كما ذكرأرسطو فى المواطنة الفعالة أن المواطن يحكم

¹ - Hindy Lauer Schachter, Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizens as Owners in Making a Better Government New York: State University of New York Press, 1997.

² - Hondegheem, Annie, **Ethics and Accountability in a Context of Governance and NPM** (European Group of P.Ad. – EGPA – Year book) Amsterdam: IOS press, 1998.

الإطار العام للدراسة

ويحكم بالتبادل. والإدارى عليه تعويد تفكيره على أن المواطن هو مواطن وليس ناخب، دافع للضرائب، مستهلك أو عميل¹.

٨ - Samuel Paul:

يضيف سامبول بول أن المواطن هو صاحب المصلحة وهو الخاسر عند عدم إنتظام الخدمة، ولكن صوته قلما يكون منظم أو مسموع. و من غير المتوقع أن تتحسن الجودة أو الإستجابة من مقدمى الخدمة، إذا كان الضغط الخارجى من المواطن ضعيفاً. كما أنه لحقيقى، أن المواطن كمنلق للخدمة يُعدّ عميل، ورغم ذلك فيجب الإنتباه الى أن دوره كمواطن، أكبر وأكثر قوة مما يمكن أن يضطلع به من كونه مجرد عميل. فالمواطن له حقوق لا تكون دائماً متوفرة مثلاً لمجرد كونه عميل. وتقوم الحكومة بتحصيل الضرائب من الشعب لتصرف مهامها، وهى مسئولة أمام المجتمع عن حسن تصرفها فيما عهد إليها من موارد، ويكون من حق المواطن مساءلة الحكومات².

وهناك كتابات كثيرة فى المواطن كعميل والمواطن كمالك، كما أن هناك كتابات عن تأثير ملكية المواطن على الانتخابات وتأثير ملكية وتمكين الموظف على الاداء. ولكن الباحثة تود أن تبحث تأثير ملكية وتمكين المواطن على الاداء. وفى هذا البحث سوف تصف وتحلل الباحثة أهم سمات المواطن كعميل والمواطن كمالك وأهمية تغير مفهوم المواطن وأن يمارس حقه فى المواطنة الفعالة وتأثيرها على كفاءة وفعالية الحكومة، وسوف يطبق على الحالة المصرية.

رابعاً: التساؤلات البحثية:

من أجل الإجابة عن التساؤل الرئيسى للدراسة: ما هى أهم تأثيرات التغيير فى دور المواطن من مستهلك إلى مالك فى زيادة فعالية الأداء فى الجهاز الإدارى الحكومى، لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة والفعالية والإستجابة؟ تتم ترجمته إلى عدد من التساؤلات الفرعية ومن أهمها:

١- ما هى المواطنة الفعالة، وما أهميتها؟

٢- الى أى مدى تسهم المشاركة الفعالة فى الأداء الحكومى؟

٣- ما هى طرق وأساليب قياس تأثير المواطنة الفعالة على الأداء فى الجهاز الحكومى؟

٤- ما هى الانتقادات الموجهة لتعريف المواطن كعميل فى الادارة العامة الجديدة؟

¹- King, Cheryl, **Government is US: P.AD. in an Anti-government Era**, California: SAGE publications, 1998, p.196.

²- Samuel Paul, "Auditing For Social Change: Learning from Civil Society Initiatives" **6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance**, Seoul, Republic Korea: March, 2005.

الإطار العام للدراسة

٥- ما هي العوامل المؤثرة وما هي سبل تمكين المواطن حتى يمارس حقوق وواجبات المواطنة الفعالة؟

٦- كيف يمكن تقييم التجربة المصرية فى سياق التطورات الحديثة وخاصة علاقة المواطن بالجهاز الحكومى؟

خامساً: الإطار المفاهيمي:

تشمل الدراسة على عدد من المفاهيم الأساسية، هي: المواطنة الفعالة، تحسين الأداء، والجهاز الحكومى. فيما يلي عرض موجز أولى لما هو المقصود بكل مفهوم من هذه المفاهيم:

١- المواطنة الفعالة:

يدعم نموذج المواطن المالك فكرة ان الاصلاح يتطلب اعادة اختراع انفسنا كمواطنين نشطين من خلال التعليم و تبادل المعلومات. المواطنين ليسوا زبائن الحكومة ولكن هم مالكوها الذين انتخبوا القادة ليمثلوا مصالحهم . الزبون يضع المواطن فى موقف يقتصر على الرضاء او عدم الرضاء، اما المالك فيقوم بدور فعال نشط، يقرر ما يكون عليه جدول أعمال الحكومة. ومن هنا يأتى مبدأ المواطنة حيث يشير البحث الى تمكين المواطن من ممارسة المواطنة، أى حقوقه وواجباته للدولة، وأن الجميع متساوون فى الحقوق والواجبات، بغض النظر عن المستوى العلمى أو المادى. هذا، بعكس موقف المواطن كمستهلك أو المواطن كزبون:

المواطن كمستهلك:

المواطن المستهلك هو متلقى فقط للخدمة، دوره مهمش، حيث تسعى الحكومة الى إرضاء واضعى السياسات، و هي أيضا دورها محصور فى تنفيذ تلك السياسات. فالجهاز الإدارى عليه تطبيق السياسات تارك القرار السياسى للسياسيين، مما يسمح بتكوين النموذج الهرمى. هذا النموذج ليس فقط داخل المؤسسات والإدارات الحكومية، ولكنه أيضاً نموذج هرمى للمساءلة التى تجرى من الإدارى إلى السياسى المنتخب، ومن ثم إلى المواطن. والخيوط الهرمية استطالت ووسعت المسئولية، والنتيجة هي أن المواطن محكوم بالبيروقراطية ودوره محصور كمتلقى للخدمة^١.

المواطن كعميل:

^١-Behn, Robert, **Rethinking Democratic Accountability**, USA:Brookings Institution Press, 2001.

الإطار العام للدراسة

الاتجاه نحو الاهتمام بعوامل السوق لما لها من مزايا تؤدي الى اللامركزية و المنافسة. وحرية الاختيار تتاح للناس، تربط الاداء بالنتائج، وتهتم بخفض التكاليف، وترغم مقدمى الخدمة على تقديم الأهتمام للعميل¹. فهو استخدام صريح لأسلوب السوق فى الإدارة العامة.

٢- تحسين الأداء:

الأداء هو الأداء الحكومى فى تنفيذ السياسات العامة للدولة، وإخراجها الى حيز الواقع. وهى بذلك تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومى الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومى وتنفيذ مختلف القوانين^٢. أما تحسين الأداء فهو تطوير الأداء حيث يضمن حصول المواطن على الخدمات بسهولة وبأقل تكلفة، وبحيث تغطى إحتياجاته. فيحصل المواطن على العائد المتوقع على إستثماراته، ويحقق أقصى إشباع للغايات.

٣- الجهاز الحكومى:

يشمل جميع الأجهزة والقطاعات الحكومية بعاملينها. وهنا دور العاملين بالجهاز الحكومى يتغير مع تغير إطار الإدارة العامة من البيروقراطى، الخادم العام، والأمناء.

الخادم العام:

ويعد أطار الخدمة العامة الجديدة، رد فعل ونقد للإدارة العامة الجديدة فهى تركز على مهمة الحكومة وكيفية تحديدها، فهناك اعتبارات أخرى يجب أن تأتى قبل التكلفة والفاعلية، مثل: مشاركة المواطن التى يجب أن تكون عامل مؤثر فى القرارات، و أن دور الاداريون هو الاستجابة لاحتياجات المواطن و ليس العميل، والبحث والاهتمام بوضع أولوية للمنفعة العامة^٣. المنصب العام لم يكن منصباً خاصاً أو فرصة عمل، بل هو ممثل للدولة، والمتوقع من العاملين فى المنصب العام احترام الدولة، وتكريس أنفسهم لأعمال العامة. مناصبهم وجدت لخدمة المواطنين، وليس العكس. الدولة والحكومة والادارة العامة ما هى إلا وسائل لتعزيز التقدم الاجتماعى، والإدارة العامة ما هى إلا إدارة من أجل العامة، تعمل من أجل المواطن. ولم يكن للمسئولين أن يعتبروا أنفسهم ذوى منزلة أو إمتياز خاص أو كمحتكرين للسلطة. على العكس

^١ - د. عطية حسين افندى، الإدارة العامة: إطار نظرى - مداخل للتطوير وقضايا هامة فى الممارسة، القاهرة: المؤلف نفسه، ٢٠٠٢، ص ١٠٠.

^٢ - د. عبدالعزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة: دراسة مقارنة، عدن: دار جامعة عدن للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.

^٣-Janet Denhardt and Robert Denhardt, **The New Public Service: Serving not Steering** USA: M.E.Sharpe, 2003.

الإطار العام للدراسة

كان عليهم أن يخضعوا أنفسهم ومصالحهم الشخصية لخدمة المواطنين وممثليهم المختارون بأقصى قدراتهم.

الأمناء:

تجسد الحكومة كوصى مجازاً، معناً هاماً. فالوصى هو من يعهد إليه بشئ، فهو من يعهد إليه قانوناً بالامتلاكات موضع التقدير، وهو لا يمتلك تلك الامتلاكات. ففي الواقع إن مقدرة الوصى على التصرف كوكيل عن المواطن تعتمد على ثقة المواطن. والسمعة الحسنة والمسئولية الأخلاقية قد تكون بارزة، وعلى هذا ينظر المواطن لعملاء الحكومة ليس فقط كإداريين فعالين ولكن أيضاً كحافظين محترمين لوديعة عامة. بحيث إذا تعرضت الوديعة للخطر أو الانتهاك فُقدت الثقة فيهم، على الرغم من أن الأوصياء قد يكونوا مؤثرين في الإنجازات الإدارية الأخرى لمناصبهم.

دور الحكومة هو خلق زيادة في القيمة من أجل المواطن بطرق عدة:

- 1- بالتعرف على أهم الموارد ذات القيمة للناخبين.
- 2- بتقديم خدمة ذو كفاءة عالية لتلك القيمة.
- 3- بتسهيل الإستثمار لأصول رأس المال للمجتمع مثل الأراضي، الحدائق، الخدمات، والصيانة. مصادر القيمة هي منافع خاصة أو أبعاد من خلالها تخلق الزيادة في القيمة ويتم الحفاظ عليها، من أجل المواطن الذى يستخدم ويمارس أو يربح من الخدمات والأنشطة التى توفرها الحكومة¹.

سادساً: منهجية الدراسة:

سوف تعتمد الباحثة فى اعداد هذه الدراسة على المنهج الوصفى التحليلي، وسيتم جمع البيانات والمعلومات من خلال المصادر الآتية:

- 1- المصادر الثانوية،(مراجعة الأدبيات)، وذلك من خلال المراجعة التحليلية للمراجع العلمية من كتب ودراسات وأبحاث ودوريات وندوات علمية، وشبكة المعلومات الدولية "الانترنت" سواء باللغة العربية أو باللغة الانجليزية ذات الاهتمام بالظاهرة موضوع الدراسة.
- 2- المصادر الأولية، وسوف تقوم الباحثة بإجراء المسح الميدانى، وذلك للتعرف على آراء وإتجاهات الحكومة والمواطن فى مصر.

¹-Gerald Smith and Carole Huntsman,Op.Cit.

— الإطار العام للدراسة

وسوف تعتمد الباحثة فى اجراء هذا المسح على أدوات الإستبيان و المقابلات الشخصية مع عينة من موظفى الحكومة والمواطنين.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"سُبْحَانَكَ لَا يَلْمُكَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة البقرة الآية (٣٢)